

РЕФОРМАТА В СЕКТОРА *ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ* В БЪЛГАРИЯ – НОВО НАЧАЛО, НОВИ ВЪЗМОЖНОСТИ

Миглена Павлова¹

Основни икономически аспекти при разходването на средства чрез обществени поръчки

Обществените поръчки са основен инструмент за разходването на публични средства, както и на средства, свързани с осъществяването на редица дейности от обществено значение. Тяхното възлагане представлява процес, осъществяван съобразно система от правила, чрез който публичните органи на централно и местно ниво и публичноправните организации (т.нар. "класически" възложители), а също и субекти, осъществяващи специфични дейности от обществено значение (т.нар. "секторни" възложители), възлагат договори и разходват средства с цел придобиване на доставки, услуги и строителство, необходими за удовлетворяване на техните потребности.

Другата страна в този процес са стопанските субекти, които произвеждат и предоставят необходимите блага – стоки, услуги и строителство. Те се явяват кандидати и участници в провежданите от класическите и секторните възложители процедури за обществени поръчки, респ. изпълнители на сключваните в резултат на това договори за обществени поръчки.

Съществена характеристика на обществените поръчки е именно функцията им да служат като средство за преразпределение на икономически ресурси – чрез тях една значителна част от акумулираните от данъци и такси средства се връща в стопанския оборот. В този смисъл те са определящи за бизнес климата в дадена страна (или друга териториална общност) към определен период.

Бизнес климатът може да се разглежда най-общо като съвкупност от фактори, които определят условията за осъществяване на предприемаческа дейност и обуславят инвестиционните решения на стопанските субекти, опериращи в съответната държава/ територия. Това включва както институционалните, така и политическите и регулаторните условия, които са външни по своя характер и не се определят от самите стопански субекти, но оказ-

¹ Миглена Павлова е доктор по икономика, главен асистент в катедра "Финансов контрол" на УНСС, изпълнителен директор на Агенцията по обществени поръчки; e-mail: meg_i_pavlova@yahoo.com

ват съществено влияние върху възможностите и стимулите за активизиране на стопанската им дейност и/или за разширяване на нейния мащаб, начините за реализиране на успешни инвестиции, създаване на работни места, а също така и за активното им участие в глобалната конкуренция.

Посредством обществените поръчки държавата може да насочва развитието на икономиката в дадена посока, като инвестира приоритетно в определена област и моделира до голяма степен икономическите интереси и поведение на пазарните субекти. Като най-голям инвеститор тя може да даде тласък или да забави развитието на цели икономически сектори, включително чрез средствата, които се разходват под формата на обществени поръчки. Така например, интензивните вложения в инфраструктура водят до развитие на строителния бранш и на компаниите, осъществяващи строителни дейности, но косвено способстват и за повишаване на икономическата активност в редица други сектори.

При това, обществените поръчки, освен икономическо въздействие, имат и по-широка социална и политическа роля. Доколкото те съставляват значителен дял от публичните разходи, чрез прилагането на практики за устойчивото им възлагане могат да бъдат насърчавани различни социални, индустриални или екологични политики.

С оглед размера на публичните средства, разходвани ежегодно чрез обществени поръчки, както и тенденцията той да се увеличава непрекъснато, организацията и управлението на възлагателния процес са въпроси от първостепенно политическо значение не само на национално ниво, но и на ниво Европейски съюз (ЕС).

Данните показват, че всяка година над 250 000 възложители в рамките на ЕС, които имат различен бюджет и административни възможности, разходват средства, възлизащи общо на около 14% от БВП¹. Публичните органи се явяват основни потребители на стоки и услуги в редица сектори като енергетика, транспорт, управление на отпадъците, социална закрила, здравеопазване, образование и др. Посоченото обуславя необходимост от постигане на конкурентоспособен, открит и добре регулиран пазар за обществени поръчки, позволяващ оптимално използване на обществените фондове. Освен това, то предполага условията, свързани с пазара на обществени поръчки, да бъдат отчитани при изследване на цялостната бизнес среда в съответната държава/територия.

В тази връзка, в директивите на ЕС относно обществените поръчки се съдържат хармонизирани минимални правила относно организирането и осъществяването на възлагателния процес, които следва да бъдат транспонирани в националните законодателства на държавите членки. Разпоред-

¹ http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_en.htm

бите на директивите се основават на принципите за прозрачност, открита конкуренция, недискриминация и благонадеждно управление на процедурите. Те засягат поръчки, чиято прогнозна стойност надвишава определени прагове – т.е., за които може да се предположи, че вероятно е налице трансграничен интерес. По отношение на поръчките, които са с по-ниска стойност, се прилагат съответните национални правила, като последните също е необходимо да бъдат съобразени с основните принципи на правото на ЕС.

Следва да се отбележи, че установените в директивите на ЕС прагове за прилагане на процедури за обществени поръчки са съгласувани с праговете, предвидени в Споразумението за държавните поръчки (СДП) на Световната търговска организация, по което Съюзът е страна. Праговете в СДП са изразени в специални права на тираж¹, поради което Европейската комисия (ЕК) извършва периодичен преглед на праговете в директивите, които са изразени в евро. Целта е тяхното коригиране спрямо възможните отклонения в стойността на еврото спрямо специалните права за тираж. Проверката се извършва на всеки две години, считано от 30 юни 2013 г., като при необходимост праговете се преразглеждат. На ЕК е предоставено правомощието да приема делегирани актове в тази връзка. Освен това, с делегирани регламенти, приети от Комисията, се уреждат и други задължителни за държавите членки и възложителите правила, засягащи аспекти при възлагането на поръчки, надвишаващи европейските прагове (за установяване на стандартните формуляри за публикуването на обявленията за поръчки и относно Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки).

Промяна в Европейското законодателство в областта на обществените поръчки

В стратегията "Европа 2020", предвидена в съобщението на ЕК от 3 март 2010 г. (озаглавено "Европа 2020 – стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж"), на обществените поръчки е отредена ключова роля. Те са определени като един от пазарните инструменти, които следва да се използват за постигане целите на стратегията и едновременно с това – за гарантиране на максимална ефективност при използване на публичните средства.

¹ **Специалните права на тираж**, съкратено **СПТ** (на английски: *Special Drawing Right, SDR*), са международна разчетна парична единица. Кодът им по ISO 4217 е XDR. Създадени са през 1969 г. от Международния валутен фонд (МВФ) като безналични международни резервни активи, разпределени между членовете на МВФ – пропорционално на вноските им, за допълване на съществуващите резервни активи. Всяка страна членка има специална сметка, по която се осчетоводяват разпределенията ѝ СПТ. СПТ са специфична валутна единица, чийто обменен курс се определя от МВФ – бел. ред.

През 2011 г. е приет и "Акт за Единния пазар – Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието" COM(2011)206. В документа Комисията очертава дванадесет приоритетни действия, като сред тях е включено преразглеждането и модернизирането на правната рамка на обществените поръчки (ключово действие № 12). Целта е да се постигне балансирана политика в подкрепа на търсенето на екологосъобразни, социално отговорни и иновативни стоки, услуги и строителство, да се въведат по-прости и гъвкави процедури за възлагащите органи, а също така да се улесни и достъпът за бизнеса, и в частност – за малките и средните предприятия (МСП).

Във връзка с това в началото на 2012 г. от органите на Съюза е предприета мащабна реформа на законодателството в областта на обществените поръчки. Тя цели да се гарантира ефективното използване на обществените средства с оглед осигуряване на подкрепа за икономическия растеж и създаване на работни места.

Въз основа на представените от Комисията предложения за нови директиви, които са базирани върху гъвкави и лесни за употреба инструменти, целящи облекчаване на прозрачното и конкурентно възлагане на поръчки, през 2014 г. е приет нов законодателен пакет в областта на обществените поръчки. Той включва Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС, свързани с възлагането на обществени поръчки от класическите и съответно от секторните възложители, както и Директива 2014/23/ЕС относно концесиите.

Една от целите на новите актове е повишаване ефективността на публичните разходи, за да се осигури постигането на оптимално добри резултати при изпълнение на договорите в контекста на съотношението "качество – цена". Цели се също така създаване на ефективни механизми за предотвратяване, откриване и премахване на конфликта на интереси. Същевременно установяването на опростени и гъвкави правила би следвало да доведе до засилване на конкуренцията и облекчаване на достъпа на малки и средни предприятия до общоевропейския пазар. Очаква се последното да спомогне за стимулиране на икономиките на държавите (вкл. България), в които тези предприятия са основните икономически оператори, а в по-широк аспект – за либерализация и разширяване на пазара в рамките на ЕС. Освен това, реализирането на мерките по директивите следва да повлияе и върху изпълнението на други политики като опазване на околната среда, ефективно използване на природните ресурси, насърчаване на иновациите и др.

Необходимо е да се отбележи, че разпоредбите на Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС съществено се различават от предишната правна уредба на редица аспекти на възлагателния процес. Те отразяват натрупания

опит, но и уреждат някои въпроси, които не са били изрично регламентирани в предшестващите ги актове. Като примери в това отношение могат да се посочат следните няколко момента:

- Във връзка с новите опростени и по-гъвкави правила за възложителите, насочени към модернизиране на публичните администрации, улесняване на сътрудничеството в публичния сектор и осигуряване на съвременни обществени услуги:
 - Включване на изрични разпоредби, основаващи се на установените в практиката на Съда на ЕС (СЕС) принципи и уреждащи случаите, когато договори за поръчки между субекти в публичния сектор са изключени от правилата за обществени поръчки. По този начин се преодолява правната несигурност в това отношение и се гарантира запазването на добър баланс между свободния пазарен достъп на икономическите оператори и свободата на публичните органи да изпълняват възложените им задачи за осигуряване на обществени услуги, като използват собствените си ресурси, включително чрез сътрудничество с други публични органи;
 - Ускоряване на възлагателния процес чрез намаляване на минималните срокове за получаване на заявления за участие и/или оферти;
 - Възможност за използване на ускорена открита процедура, както и на открита процедура, при която оценката на техническите и ценовите предложения на участниците предшества проверката за наличие на основания за изключване и за съответствие с критерии за подбор;
 - Въвеждане на нов вид процедура – партньорство за иновации, с цел насърчаване на иновациите в публичния сектор и улесняване на възложителите да установяват дългосрочни партньорства за разработване и последващо закупуване на нов, новаторски продукт, услуга или строителство, когато потребностите им относно съответния продукт, услуга или строителство не могат да бъдат задоволени чрез наличните на пазара решения;
 - Насърчаване на съвместното и централизираното възлагане на обществени поръчки, включително допускане на възможността възложителите да използват централизирани дейности по закупуване, предлагани от централни органи за покупки, които са установени в друга държава членка;
 - Възможност държавите членки да предвидят, че възложителите не могат да използват цената или разходите като единствен критерий за възлагане на дадена поръчка, или да ограничат тяхното самостоя-

ятелно използване до определени категории възложители или видове поръчки;

- Преместване на специален режим за възлагане на социални и други специфични процедури (изброени в приложение към всяка от двете директиви), в т.ч. по-висок минимален стойностен праг и право на държавите членки да въведат национални правила за тяхното възлагане, но при спазване на принципите за прозрачност и равнопоставеност на икономическите оператори.
- Във връзка с намаляване на административната тежест, улесняване достъпа на МСП до обществените поръчки и насърчаване на икономическия растеж:
 - Допускане възлагането на поръчки за отделни обособени позиции, без да се спазва приложимия спрямо общата стойност ред, ако прогнозната стойност без ДДС на съответната обособена позиция е по-малка от 80 000 EUR за доставки или услуги, или 1 милион евро за строителство и същевременно общата стойност на обособените позиции, възложени по този начин, не надхвърля 20 % от общата стойност на всички обособени позиции, на които е било разделено предложеното строителство, придобиване на сходни доставки или предоставяне на услуги;
 - Насърчаване на възложителите да разделят големите поръчки на обособени позиции с цел улесняване участието на МСП и засилване на конкуренцията;
 - Въвеждане на възможност възложителите да ограничават броя на обособените позиции, които могат да бъдат възложени на отделен oferent (вкл., за да се гарантира и надеждност на доставките), като същевременно се запазва и възможността за ограничаване броя на позициите, за които един икономически оператор може да подава оферти;
 - Ограничаване размера на минималния оборот, който възложителите могат да изискват от икономическите оператори – не повече от двукратно прогнозната стойност на поръчката, освен ако надлежно обосновани обстоятелства налагат поставянето на по-високи изисквания, освен ако прилагането на други средства се налага поради надлежно обосновани причини);
 - Задължение за възложителите, когато получават заявления за участие/оферти, да приемат представения от кандидата/участника в процедурата единен европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП) като предварително доказателство за липсата на основа-

- ния за изключване на същия и за неговото съответствие с критериите за подбор и възлагане;
- Възможност икономическият оператор да използва ЕЕДОП, представен от него в предходни процедури за обществени поръчки, при условие, че потвърди актуалността на съдържащата се в документа информация;
 - Мерки за осигуряване на актуалност на информацията в електронната система e-Certis и за насърчаване на нейното използване с цел улесняване обмена на сертификати и други служещи за доказателства документи, които се изискват често от възложителите;
 - Възможност държавите членки да предвиждат механизми за преки плащания на подизпълнители.
- Във връзка със създаването на допълнителни условия, целящи гарантиране на свободната и лоялна конкуренция и липсата на дискриминация:
 - Дефиниране на понятието "конфликт на интереси" с цел улесняване на държавите членки и възложителите за ефективно предотвратяване, установяване и противодействие на такива ситуации;
 - Включване на разпоредби относно мерките за предотвратяване на евентуално нарушаване на конкуренцията – в случаите на предварително участие на кандидати/участници в подготовката на процедурата за възлагане;
 - Поясняване и опростяване на правилата за изменение на договорите за поръчки/ рамковите споразумения, с което се преодолява правната несигурност в тази връзка.

Новоприетите директиви са публикувани в Официален вестник (ОВ) на Европейския съюз на 28 март 2014 г. Те отменят Директива 2004/17ЕО и Директива 2004/18/ЕО, считано от 18 април 2016 г. До посочената дата държавите членки (в т.ч. и България) трябва да въведат закони, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с новите разпоредби. Предвидено е обаче изключение по отношение на правилата за електронните поръчки – за тях предвиденият краен срок за транспониране е м. октомври 2018 г.

Всичко това поражда необходимост от промяна на българското законодателство относно обществените поръчки в съответствие с новите правила на ЕС в тази област.

Пазарът на обществени поръчки в България

Пазарът на обществени поръчки в България е част от общностния пазар, като неговото състояние отразява същевременно и общата икономическа обстановка в страната. Доколкото обществените поръчки са важен инструмент при преразпределянето на значителна част от националния БВП, начинът, по който се организира и осъществява процесът на тяхното възлагане, оказва от своя страна значително въздействие върху бизнес климата в страната.

Прозрачните и ясни правила, осигуряването на достатъчна публичност и липсата на дискриминация при възлагането на поръчки имат за резултат засилена конкуренция, а това води до по-ниски цени и реализиране на бюджетни икономии. Ето защо, за да се гарантира постигане на оптимален резултат не само от гледна точка на конкретните възложители, но и за обществото като цяло, е изключително важно да се осигури максимална ефективност и публичност при разходването на обществените финанси, както и на средствата, предназначени за дейности с обществено значение.

Изследването и познаването на характеристиките на този пазар е от особено значение, тъй като дава възможност за набелязване и приемане на съответни мерки при осъществяване на държавната политика в областта. Основен източник за получаване на систематизирана информация в това отношение е Регистър на обществените поръчки (РОП)¹. Той се поддържа от Агенцията по обществени поръчки (АОП) и представлява единна електронна база данни, в която се събира и съхранява информация за всички процедури за възлагане на обществени поръчки в страната. Богатата база данни позволява да се прави задълбочен анализ на текущото състояние и да се проследяват тенденциите на развитие. Основните наблюдавани показатели включват:

- брой на възложителите и изпълнителите на обществените поръчки;
- брой и разпределение на процедурите за възлагане в зависимост от техния вид, източник на финансиране и обект на обществената поръчка;
- брой и стойност на сключените договори за обществени поръчки и т.н.

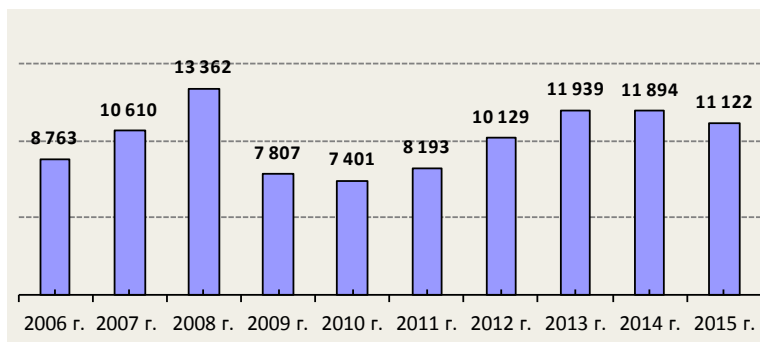
Въз основа на информацията от регистъра АОП извършва мониторинг върху националния пазар на обществените поръчки и периодично публикува актуалните стойности на основните показатели с оглед проследяване динамиката на неговото развитие.

Според данни от осъществявания мониторинг², към 31 декември 2015 г. броят на възложителите в България е 5913. Обявените в страната процедури

¹ http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

² Посочените данни са актуални към 11.05.2016 г.

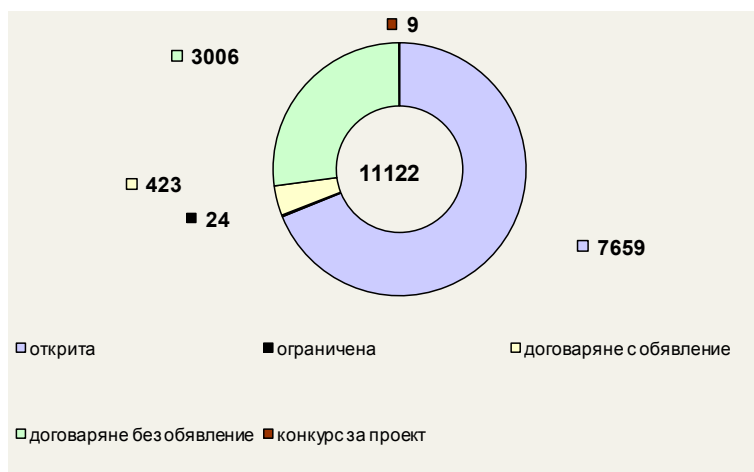
за възлагане на обществени поръчки през 2015 г. наброяват 11 122 бр., като 29% от тях (3220 бр.) са във връзка с поръчки на стойност над европейските прагове. В 1247 от случаите е налице цялостно или частично финансиране на обществената поръчка със средства от фондове на ЕС.



Фигура 1. Брой обявени процедури за обществени поръчки

Източник: Регистър на обществените поръчки – www.aop.bg

Разпределението на процедурите по вид е следното:



Фигура 2. Разпределение на вида процедури¹:

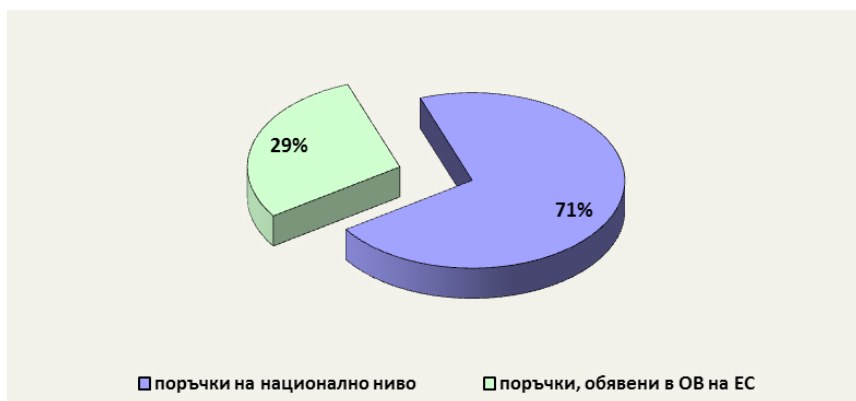
Източник: Регистър на обществените поръчки – www.aop.bg

¹ Във фигура 2 липсват данни за "състезателен диалог", тъй като тази процедура е използвана само веднъж през 2015 г.

Видно от горната графика е, че се запазва установената през годините тенденция най-голям дял да заемат откритите по вид процедури, които гарантират в максимална степен принципа за публичност при възлагането – те представляват 68,86 % от общия брой процедури.

Що се отнася до разпределението на поръчките в зависимост от вида на възложителя, съотношението между броя процедури, обявени от класически възложители, и броя на тези, които са обявени от секторни, през миналата година е 80 % към 20 %.

За да се оцени значението на обявените в страната процедури за обществени поръчки спрямо общия европейски пазар, е необходимо да се изследват и данните за дела на процедурите, които са обявени (освен на национално ниво) и чрез ОВ на ЕС. През 2015 г. българските възложители са обявили общо 3213 процедури на европейския пазар, което съставлява 28,89 % от общия брой на оповестените процедури.



Фигура 3. Процентно съотношение на процедури, обявени на национално ниво и ниво ЕС

Източник: Регистър на обществените поръчки - www.aop.bg

През 2015 г. са публикувани и 11 384 публични покани, отнасящи се до възлагане на доставки или услуги, когато стойността на поръчката не надвишава 66 000 лв. (респ. 132 000 лв., ако мястото на изпълнение е извън страната), или на строителство, когато поръчката е на стойност до 264 000 лв. (респ. 1 650 000 лв., ако мястото на изпълнение е извън страната).

През миналата година са сключени 22 328 договора в резултат на проведени процедури по ЗОП. Общата стойност на сключените договори възлиза на над 6,92 млрд. лева. (вкл. договори, сключени при прилагане на изключенията от приложното поле на ЗОП).

Традиционно най-голям относителен дял заемат възложените договори за доставки, следвани от тези за услуги и за строителство. Тази тенденция е била налице и през миналата година – сключени са 13 449 договора за доставки на стоки, 7016 договора за услуги, 2842 договора за строителство и 28 резултата от проведен конкурс за проект.

Стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България – основни акценти, които ще доведат до подобряване на икономическото състояние на страната

Стратегическата рамка на държавната политика в областта на обществените поръчки през следващите няколко години е определена в Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. (наричана по-долу "Стратегията").

Стратегията, както и конкретните мерки за нейното изпълнение са разработени от АОП през 2013 г. и през първата половина на 2014 г. в резултат на множество проведени срещи и консултации с различни органи и организации на национално ниво и в тясно сътрудничество с представители от съответните служби на ЕК. Тя е приета на заседание на Министерския съвет на 9 юли 2014 г., когато е одобрен и план за нейното изпълнение с посочени конкретни мерки, срокове и отговорни институции.

Подготовката и приемането на Стратегията съвпадат с важен етап от развитието на страната като член на ЕС, а именно – подготовката и подписването на Споразумение за партньорство с Европейската комисия за програмния период 2014-2020 г., с което се очертават условията за предоставяне на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Предвид това, една от задачите на Стратегията е свързана с гарантиране изпълнението на предварителните условия за подписване на това споразумение в частта Обществени поръчки. Същевременно, Стратегията е насочена към реализиране на националните цели, определени в съответствие със Стратегията "Европа 2020" за интелигентен и устойчив икономически растеж.

Приемането на подобен стратегически документ, засягащ развитието на обществените поръчки на национално ниво, е в отговор и на препоръките на Съвета и на Комисията по Националната програма за реформи за 2013 г., както и на Мониторинговия доклад за напредъка по Механизма за сътрудничество и проверка. При изготвянето на Стратегията е отчетено постигнатото до момента в областта на нормативната и институционалната среда, като са набелязани мерки за развитие с оглед осигуряване на приемственост и адекватно използване на натрупания опит.

Изхождайки от изключителната важност на ускореното икономическо развитие на страната за напредъка на обществото през следващите години, в Стратегията е очертана необходимостта от създаване на условия за разходване на публичните финанси по възможно най-добрия начин, вкл. чрез усвояване в максимална степен на средствата от еврофондовете. Тъй като постигането на този резултат изисква осигуряване на подходящи предпоставки, основната цел, формулирана в Стратегията, е: "повишаване на ефективността и законосъобразността при възлагането на обществени поръчки".

В документа са определени пет области на въздействие, чрез които се осигурява постигане на посочената по-горе основна цел, а именно:

- Законодателство;
- Прилагане на законодателството;
- Публичност и прозрачност на обществените поръчки;
- Укрепване на административния капацитет и професионализма в сектора;
- Контролна система.

Дефинирани са също подцели, всяка от които е относима към някоя от посочените по-горе области на въздействие:

- Рамково, устойчиво и опростено законодателство, в пълно съответствие с новите европейски директиви;
- Установяване на законосъобразна практика;
- Повишаване на публичността и прозрачността чрез въвеждане на изцяло електронни методи и средства при възлагане на обществените поръчки;
- Създаване на устойчив административен капацитет и повишаване на професионализма;
- Повишаване на ефективността на предварителния, текущия и последващия контрол на обществените поръчки.

Тъй като времевият обхват на Стратегията е от 2014 г. до 2020 г., включените в нея мерки са три вида:

- ✓ Краткосрочни – с очаквано изпълнение до края на 2014 г.;
- ✓ Средносрочни – за реализиране през периода 2015-2016 г.;
- ✓ Дългосрочни – с времеви хоризонт 2017-2020 г.

Във връзка с развитието на нормативната рамка на обществените поръчки на национално ниво, Стратегията предвижда като основна мярка разработването и въвеждането на изцяло нов рамков закон, който да регламентира обществените отношения, свързани с възлагането и изпълнението на обществени поръчки, в съответствие с променените правила на ЕС в тази насока. Мотивите за подобно решение се свеждат най-вече до следното:

- Доколкото разпоредбите на Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС следва да се разглеждат в своята цялост като система от обвързани и зависими един от друг текстове, основаващи се на обща концепция, е преценено като нецелесъобразно тяхното въвеждане в българското законодателство чрез изменения и допълнения на приетия през 2004 г. Закон за обществените поръчки /ЗОП (отм.)/. Освен това, последният е изменян и допълван многократно по различни поводи, като най-съществени промени са извършени през 2006 г. (във връзка с присъединяването на страната към ЕС), 2010 г. (за въвеждане на промените в директивите относно обжалването при обществените поръчки), 2012 г. (за транспониране на новата директива за обществените поръчки в областта на отбраната и сигурността), както и през 2014 г. Множеството направени в него промени нерядко са посочвани като една от основните предпоставки за допускане на грешки при прилагането му, предвид трудностите при изграждането на компетентен административен капацитет и създаването на единна и трайна практика.
- В резултат на многобройните промени в ЗОП (отм.), неговата първоначална концепция е значително изменена, включително по отношение на условията и реда за възлагане на обществени поръчки, които са под европейските прагове. Налице е и натрупване на голям брой детайлни разпоредби, които не позволяват необходимата гъвкавост, както и възприет национален подход по отношение на някои аспекти, който не винаги е напълно съобразен с европейските правила за обществените поръчки. Това обуславя невъзможността този закон да продължи да изпълнява функциите на ефективен регулатор на обществените отношения в сферата на обществените поръчки. В този смисъл е и поетият ангажимент в Стратегията относно опростяване на правилата и създаване на предпоставки за устойчивост на законодателството в областта на обществените поръчки.
- Същевременно наличието на национална правна уредба относно обществените поръчки в пълно съответствие с европейските директиви е залегнало като предварително условие към Споразумението за партньорство на Република България с ЕС, очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014-2020 г. Изпълнението на това условие е задължително за предоставянето на помощта от фондовете на Съюза.
- Тенденциите, свързани с развитието на националния пазар, и произтичащата от това необходимост системата за възлагане на обществени поръчки да се оптимизира също изискват не само преразглеждане на установените национални прагове и режими на възлагане, но и из-

граждане на цялостен нов модел. Това са допълнителни аргументи в подкрепа на решението за изготвяне на нов закон, отговарящ в максимална степен на новоприетите директиви на ЕС в тази област.

Гореизложеното ясно очертава необходимостта от изцяло нова национална правна рамка на обществените отношения, свързани с възлагането на поръчки, които са финансирани с публични средства (вкл. финансирани изцяло или частично със средства от европейски фондове и програми) или засягат извършването на дейности в определени икономически сектори.

Доколкото прилагането на нов рамков закон относно обществените поръчки е тясно свързано с наличието на съответна подзаконова нормативна уредба, в Стратегията са предвидени и дейности за разработване и приемане на правилник за прилагане на закона, като е допусната възможността при необходимост някои специфични въпроси да се уредят с отделни наредби (напр. във връзка с въвеждане на изцяло електронен процес на възлагане). Освен това е предвидено изготвяне на съответните формуляри, позволяващи практическото използване чрез приложимия софтуер на РОП на задължителните образци на обявления за процедурите за обществени поръчки, които са въведени с регламент на ЕК, както и разработване на национални образци, чрез които в регистъра да се публикува и друга допълнителна информация, позволяваща по-пълно проследяване на поръчките (напр. образец, с който се изпраща за публикуване информация за производство по обявяване във връзка с процедура за обществена поръчка и др).

Втората очертана в стратегията област на въздействие е свързана с ефективното прилагане на нормативните разпоредби с оглед установяване на законосъобразна практика на всички етапи от възлагането на обществени поръчки – от тяхното планиране до проследяване на резултата от изпълнението на договорите. Макар част от заложените мерки и дейности в тази област да се отнасят до отмененото вече законодателство, други са насочени към осигуряване на практическа помощ за правилно разбиране и прилагане на новия закон и свързаните с него подзаконови актове. Те включват по-специално изготвяне на следните документи:

- практическо ръководство, описващо провеждането на две основни процедури стъпка по стъпка;
- практическо ръководство за тълкуване и прилагане правилата на новия закон;
- практическо помагало за възлагане на "зелени" обществени поръчки в рамките на Българо-швейцарската програма за сътрудничество.

Във връзка с поддържането на среда, осигуряваща законосъобразно възлагане на обществените поръчки, е отбелязана нуждата от постоянен мониторинг на възлагателния процес с оглед своевременно откриване на нарушенията и предотвратяване на тяхното разпространяване и мултиплициране. За целта всички контролни органи следва периодично да правят преглед на своята практика за установяване на допусканите грешки и нарушения и да анализират причините за тяхното възникване. Получената информация следва да се обобщава, за да послужи за своевременно актуализиране на издадените ръководства и методически насоки.

Следващата важна област, очертана в Стратегията, се отнася до публичността и прозрачността при възлагане на обществените поръчки. Предвидените в тази връзка дейности са свързани с въвеждане на електронни методи и средства във възлагателния процес, включително чрез създаване на национален модел за изцяло електронно възлагане на обществени поръчки. Предвидено е до края на 2016 г. да се въведе изцяло електронна комуникация между възложителя и участниците/кандидатите до подаването на електронна оферта включително, както и да се електронизират всички останали дейности до етапа на подписване на договор. Бъдещите мерки са свързани с въвеждане на електронизирането и в следващи етапи от възлагателния процес – електронни заявки по договори, електронно фактуриране, електронно плащане и др.

Изборът на национален модел за електронно възлагане изисква задълбочено проучване на съществуващите инициативи и решения, на добри европейски практики, както и отчитане на специфичните национални особености и готовността на крайните потребители да въведат и използват системата. Ето защо, предвидените в тази връзка дейности в плана за изпълнение на Стратегията включват:

- Проучване на добри практики в две държави членки в областта на електронното възлагане, успешно въвели централизиран и децентрализиран модел на възлагане, както и разработване на модели за електронно възлагане в България, в съответствие с насоките, публикувани от Европейската комисия;
- Избор на модел за електронно възлагане и приемане на Концепция с план за действие за въвеждане на избрания модел на електронни обществени поръчки;
- Поетапно въвеждане на система за електронно възлагане.

С оглед укрепване на административния капацитет и насърчаване на професионализацията в сектора на обществените поръчки също са заложили редица мерки, сред които развитие на централизираното възлагане на

обществени поръчки в страната и провеждането на обучения, насочени към различни целеви групи, в т.ч. възложители (които най-често се явяват и бенефициенти по проекти, финансирани от европейските фондове), управляващи органи на оперативните програми, както и органи с правомощия в областта на методологията и контрола във връзка с възлагането на поръчки в отделни сектори.

По отношение на петата област на въздействие са заложили мерки, целящи повишаване ефективността на санкциите, свързани с нарушения в сектора на обществените поръчки, както и на системата за обжалване. Друга важна мярка е свързана с упражнявания от АОП предварителен контрол – предвижда се той да бъде развит в няколко направления, включително чрез въвеждане на контрол и върху обявени процедури за обществени поръчки на стойност под съответния праг, които са избрани на случаен принцип.

Нови моменти в националното законодателство в областта на обществените поръчки

В изпълнение на заложената в Стратегията първа мярка – относно Област на въздействие "Законодателство", е разработен проект на изцяло нов Закон за обществените поръчки (ЗОП). Същият е приет от Народното събрание на 2 февруари 2016 г., обнародван е в "Държавен вестник", бр. 13 от 16 февруари 2016 г. и е в сила от 15 април 2016 г., отменяйки закона от 2004 г., действал до този момент.

С новия ЗОП в българското законодателство се въвеждат приетите през 2014 г. директиви относно обществените поръчки, възлагани от класически и секторни възложители (Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС), наред с изискванията на Директива 2009/81/ЕО относно обществените поръчки в областта на отбраната и сигурността и директиви 89/665/ЕИО, 92/13/ЕИО и 2007/66/ЕО, засягащи процедурите за обжалване при възлагане на обществени поръчки.

Рамковата структура на ЗОП налага той да влезе в сила едновременно с правилника за неговото прилагане. Ето защо, в съответствие с § 26, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби на закона, в началото на годината са изготвени проект на правилник за неговото прилагане, както и проект на тарифа за таксите, събирани от Комисията за защита на конкуренцията и Върховния административен съд за производствата по глава двадесет и седма от закона. Те са приети с Постановление на Министерския съвет № 73 от 5 април 2016 г., обнародвано в "Държавен вестник", бр. 28 от 8 април 2016 г., и са в сила, считано от 15 април 2016 г. (т.е. едновременно с влизането в сила на закона).

В структурно отношение новият ЗОП съдържа обособени части, засягащи основните правила, прилагани от публични и секторни възложители, правилата за възлагане на т.нар. "малки" обществени поръчки, както и възлагането на поръчки в областите Сигурност и Отбрана. Традиционно в него е разписан редът, по който се извършват обжалването и контролът, както и органите с правомощия в тази област.

Предвидено е, че държавната политика относно обществените поръчки се осъществява от министъра на финансите чрез АОП. Агенцията е второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Министерството на финансите, като в закона е отделено съществено място на АОП и нейните функции, свързани с предоставяне на методическа помощ, осигуряване на публичност и осъществяване на контрол, вкл. при откриването на процедури за възлагане на обществени поръчки.

Следва да се има предвид, че министърът на финансите, подпомаган от дирекция "Централно звено за финансиране и договаряне" на Министерството на финансите, се явява, съгласно ПМС № 385 от 30 декември 2015 г., централен орган за покупки за нуждите на органите на изпълнителната власт. Освен това, неговите основни правомощия включват провеждане, координиране и контролиране на държавната политика в областта на публичните финанси, формиране на бюджетната политика на страната в краткосрочен и средносрочен план, съставяне на държавния бюджет на Република България и контролиране на текущото му изпълнение. Не на последно място Агенцията за държавна финансова инспекция, която е един от органите за последващ външен контрол относно спазването на ЗОП, както и Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз", извършваща одитна дейност във връзка с ефективността на системите за финансово управление и контрол на средствата от ЕС и верността на представените на Европейската комисия декларации за разходите, също се явяват второстепенни разпоредители с бюджет по бюджета на Министерството на финансите.

Чрез резултатите от своята одитна дейност Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз" защитава финансовите интереси на европейския и българския данъкоплатец.

В съдържателно отношение Законът за обществените поръчки въвежда редица новости, като акцент следва да се постави върху следните аспекти:

- рамкова структура, осигуряваща относителен стабилитет и елиминирание на рисковете от чести промени на закона;
- смислово съответствие с приложимите европейски директиви и озаглавяване на отделните членове с цел улеснение;

- ускоряване на времето за възлагане на поръчки (вкл. чрез съкращаване на процеса на обжалване);
- разширяване и подобряване на възможностите за централизиране на възлагането чрез създадени за целта специализирани органи;
- осигуряване на предпоставки за поетапно въвеждане на изцяло електронен модел на възлагане на обществените поръчки;
- намаляване на административната тежест чрез въвеждане на унифицирана декларация за личното състояние и изпълнение на критериите за подбор при участие в процедурите (ЕЕДОП);
- създаване на условия за по-гъвкаво управление на договорите за обществени поръчки;
- въвеждане на нови процедури, които да отговорят на специфични пазарни нужди;
- опростен, но същевременно по-прозрачен ред за възлагане на поръчки под праговите стойности, установени в директивите на ЕС;
- разширен обхват на предварителния контрол;
- координация между органите за предварителен и последващ контрол;
- различен подход за определяне на имуществените санкции и глобите съобразно стойността на сключените договори за обществени поръчки.

Важно е да се подчертае също, че освен пълно смислово съответствие с приложимите европейски директиви, в закона е направен опит да се осигури и максимално сходство в наименованията на процедурите и използваните обявления, както и другите приложими образци на национално и европейско ниво. По този начин ще бъдат избегнати някои затруднения, възникнали при действието на отменения закон.

Внимателният – макар и кратък – преглед на новия ЗОП насочва вниманието към следните основни моменти:

В закона ясно са дефинирани видовете възложители, като са въведени понятията "публичен възложител", "секторен възложител" и "възложител за конкретен случай". Прецизирано е определението за "публичноправна организация" с оглед по-пълното му съответствие с определението на това понятие в правото на ЕС относно обществените поръчки (вкл. установената с решенията на Съда на ЕС практика). Регламентирани са също така възможностите за делегиране на правомощия, за съвместно възлагане на поръчки от двама или повече възложители, включително от други държави членки, както за използване от възложителите на централизирани дейности по закупуване и/или подпомагащи дейности по закупуване, предоставяни от централен орган за покупки (ЦОП), в т.ч. ЦОП, който е установен в друга държава членка.

В съответствие с новите европейски правила, предоставящи по-голяма гъвкавост на възложителите, в ЗОП е допусната възможност до 20 % от стойността на всяка поръчка да се възложи чрез отделна процедура, при положение че за останалата част се спазва реда за общата стойност. Същевременно възложителите следва да разделят поръчките на обособени позиции. Мярката е насочена към стимулиране на малките и средни предприятия и създаване на повече възможности за конкуренция. Тези условия са комбинирани с възможността Министерският съвет да определи области, в които обществените поръчки задължително се разделят на позиции.

Предвидените в директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС изключения от техния обхват (вкл. тези, които са уредени изрично за първи път) са изцяло въведени в ЗОП, като е отчетена и релевантната практика на Съда на ЕС. Основанията за неприлагане на правилата за възлагане на обществени поръчки спрямо определени договори са изчерпателно посочени в закона. Те са групирани в зависимост от лицата, които имат право да се позовават на тях, и/или обекта на обществената поръчка, а именно: общоприложими основания; основания, които могат да се използват от даден вид възложители – публични или секторни; основания, свързани с договори в областите Отбрана и Сигурност. За да се избегне обаче тяхното разширително/превратно тълкуване и прилагане, изрично е предвидена забрана за тяхното използване с цел заобикаляне прилагането на ЗОП. Освен това в закона и в правилника към него са въведени някои задължителни изисквания към възложителите във връзка с прилагането на част от основанията (вкл. прекратяване на договора при отпадане на някое от условията, необходими за прилагане на съответното изключение, и т.н.), както и външен контрол, осъществяван от АОП в определени случаи. Като приложение на ППЗОП е приета и задължителна методика относно определяне цената на договор, сключен в условията на т.нар. "вътрешно" (или "ин-хаус") възлагане.

Като изцяло нов момент заслужава да се отбележи установената в закона възможност за провеждане на пазарни консултации преди обявяване на поръчките и регламентирането на този процес, така че лицата, които консултират възложителите, да не получават необосновано предимство пред останалите кандидати/участници в процедурите. По този начин нормативно е уреден един от важните въпроси, свързани с липсата на необходимия капацитет при възложителите за правилно определяне на нуждите и решенията, които отговарят на тези нужди.

Значителни промени са направени и по отношение на основанията за отстраняване на кандидати/участници в процедурите за обществени поръчки, като това включва и въведената за първи път възможност възложителите при определени условия да не отстранят кандидат/участник, независимо че

за него е налице някое от основанията. Напр., когато е предприел мерки, доказващи неговата надеждност, или когато това се налага, за да се защитят особено важни държавни или обществени интереси. Целта е получаване на повече оферти и гарантиране на по-голяма конкуренция.

Обновени са и правилата относно критериите за допустимост на кандидатите/участниците в процедурите, които се отнасят до тяхното икономическо и финансово състояние, технически и професионални способности и годността (правоспособността) за упражняване на професионална дейност. Като един от примерите в това отношение може да се посочи добавена в закона възможност за изследване на ликвидността чрез съпоставяне на определени активи и пасиви, а начинът на изчисляване на съотношението между активите и пасивите е предмет на специална методика, разработена и приета като едно от приложенията към ППЗОП.

Сред най-съществените новости е и въведеното със ЗОП задължително прилагане на Единна електронна декларация по обществена поръчка (ЕЕДОП) в процедурите за възлагане. Той заменя целия набор от представяни документи по стария закон и по същество представлява лична декларация от страна на кандидатите/участниците относно тяхната годност, финансово състояние и технически способности. Тази декларация служи като предварително доказателство за съответствието на участника с поставените от възложителя изисквания за допустимост в процедурите, като единствено спечелилият участник ще трябва да представи съответните удостоверителни документи, като и това няма да е необходимо, в случай че те са достъпни чрез публичен регистър. При това, образецът на ЕЕДОП е установен с регламент на Европейската комисия и цели унифициране на практиката при участие в процедурите, независимо в коя държава членка се провеждат те.

Това е свързано с основната цел, преследвана с ЕЕДОП и заложена в европейското законодателство, а именно – облекчаване на административната тежест при провеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки, като се избегне обменът на голямо количество документи, затрудняващо кандидатите/участниците и икономически необосновано за тези от тях, които не са избрани за изпълнители.

Съгласно директивите на ЕС за обществените поръчки ЕЕДОП следва да се представя единствено в електронен вид, но е предвиден преходен период (до 18 април 2018 г.), в рамките на който документът ще може да се подава както в електронен вид, така и на хартиен носител.

На национално ниво – чрез Портала за обществени поръчки, е предоставен образец на ЕЕДОП в Word-вариант. Подготвят се и указания за попълването му с цел да се установи съответствие между съдържащите се в доку-

мента директивни разпоредби и текстове с техните аналогични разпоредби в националното законодателство.

Предвижда се в бъдещата национална платформа за електронно възлагане (ЦАИС ЕОП) да се включи функционалност за създаване и попълване на ЕЕДОП. Възложителите ще имат възможност да дефинират изискванията към кандидатите и да ги записват чрез онлайн образец във файл с определен формат. Този файл ще бъде част от електронната документация, която кандидатите ще могат да изтеглят безплатно чрез Портала за обществени поръчки.

Попълненият ЕЕДОП с данни за конкретния кандидат ще бъде част от електронната оферта. Кандидатите, които са регистрирани в ЦАИС ЕОП ще имат възможност да добавят файлове и връзки (линкове) с доказателства към декларираните обстоятелства.

Важен нов момент е променената концепция по отношение на оценяването на офертите. В съответствие с директивите на ЕС, в ЗОП е проведено разбирането, че възложителите винаги следва да търсят икономически най-изгодната оферта (което включва и възможност за оценка на офертите въз основа само на цени). Като допустим критерий за оценка са посочени и разходите, включително е уредена възможността за оценка на разходите за целия жизнен цикъл на предлаганите стоки. В новия ЗОП, за разлика от отменения закон, е допусната и възможността за оценяване качествата на членовете на екипа, който ще изпълнява поръчката – възложителите имат избор дали да използват изисквания в тази връзка като минимални условия за участие, или като показатели при оценяването.

Налице са съществени новости и относно приложимите по закона процедури за обществени поръчки. Първата касае въвеждането на изцяло нова процедура – партньорство за иновации, чиято цел е да обезпечи по възможно най-подходящия начин специфични нужди на възложителя в области, в които се налага провеждане на новаторски подход и използване на нетрадиционни технологии. Други по-значими промени засягат разширяването на случаите, при които е допустимо публичните възложители да прилагат състезателна процедура с договаряне, въвеждането на възможност за провеждане на ускорена открита процедура, както и на открита процедура, при която техническите и ценовите предложения на участниците се разглеждат и оценяват преди извършването на подбор, уреждането на изцяло нови национални процедури (публично състезание и пряко договаряне), и т.н.

Относно новата правна уредба на гаранциите при процедурите за обществени поръчки, следва да се отбележи отпадането на гаранцията за участие, както и възможността гаранцията за изпълнение на договора да се представя не само под формата на парична сума или банкова гаранция, но и

като застраховка, която обезпечава изпълнението чрез покритие на отговорността на възложителя.

Основно внимание заслужават и възможностите за изменение на договорите за обществени поръчки (респ. рамковите споразумения) по време на тяхното изпълнение, които значително се различават от предвидените в отменения вече закон и изцяло съвпадат с хипотезите, установени в правото на ЕС (до приемането на законодателния пакет от 2014 г. тази материя нямаше изрична уредба в директивите). Предвидено е прилагане на новите основания за изменение и по отношение на действащи договори/рамкови споразумения, които са сключени по реда на ЗОП (отм.).

В ЗОП е регламентирана също така рамката за бъдещото електронизиране на възлагателния процес, като в съответствие с решението на Министерския съвет за установяване на едноплатформен модел за електронни обществени поръчки са описани дейностите, подлежащи на електронизиране, както и отношенията между основната платформа и платформите на централизираните органи за обществени поръчки.

Уредени са възможностите за установяване на динамични системи за доставки от възложителите и използването на електронни каталози.

Освен това новият закон оптимизира структурата и съдържанието на профила на купувача, за да се облекчи работата на възложителите, но без това да има за резултат значимо намаляване на оповестяваната информация. Предвидено е профилът на купувача да служи като активен инструмент при възлагане на поръчките на най-ниска стойност, които ще се обявяват чрез него.

Следва да се отбележат и новите разпоредби, отнасящи се до подизпълнителите, и в частност балансираният подход, възприет по отношение на разплащанията с тях.

Начални стъпки на електронизиране на процеса на възлагане

В съответствие с изискванията на новия ЗОП, преди влизането му в сила са разработени електронни варианти на новите стандартни образци на обявления, приети с Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1986 на Комисията, както и някои образци на документи, допълнително изисквани съгласно националното законодателство. Предвидено е европейските образци на обявления да се използват и при поръчки, които са под европейските прагове и се възлагат според национални правила. Освен това документите, подлежащи на публикуване в РОП (а когато е приложимо и в ОВ на ЕС), следва да се изпращат от възложителите до АОП задължително по електронен път.

От началото на 2017 г. централните органи за покупки са длъжни да провеждат процедурите за възлагане чрез електронни средства, докато за оста-

налите възложители това изискване е в сила от 1 юли 2017 г. За нуждите на Централния орган за обществени поръчки и за нуждите на органите на изпълнителната власт (ЦООП-МФ) е разработен специализиран софтуер, наречен Система за електронно възлагане на обществени поръчки (СЕВОП). Софтуерът съдържа модул за планиране и обобщаване на нуждите и модул за провеждане на минипроцедури след сключено Рамково споразумение. Системата е преминала през тестване и пилотна фаза и вече е в процес на експлоатация – обявената през тази година процедура за възлагане на обществена поръчка за самолетни билети се провежда чрез средствата на софтуера, като всички конкретни договори на ползвателите ще бъдат договаряни и сключвани също чрез СЕВОП. Що се отнася до създадения с ПМС № 146 от 9 юни 2015 г. Централен орган за възлагане на обществени поръчки в сектор "Здравеопазване" (ЦООП-МЗдр.), през миналата година е обявена обществена поръчка за изработване на специализиран софтуер за неговите нужди и е сключен договор с изпълнител, като софтуерът все още не е пуснат в реална експлоатация. Очакваше се това да стане през лятото на тази година.

С Решение на Министерския съвет № 108 от 19.02.2015 г. е избран централизиран едноплатформен модел за развитие на електронните обществени поръчки в България, който да се реализира чрез придобиване на единна електронна платформа и интегриране на съществуващи системи за електронни обществени поръчки, притежавани и използвани от централни органи за обществени поръчки.

Изграждането на бъдещата централизирана автоматизирана информационна система "Електронни обществени поръчки" (ЦАИС ЕОП) ще се извърши на два етапа, като целта е, считано от 2020 г., всички етапи от възлагателния процес да се реализират в електронен вид.

На първия етап, който ще обхване периода до края на 2017 г., се очаква да бъдат разработени етапите до електронно подаване на оферти и автоматично електронно оценяване (когато е възможно и приложимо), включително. Всички участници в процеса – възложители, стопански субекти, контролни органи, органи по обжалване, АОП и т.н., ще бъдат регистрирани в системата и ще получат достъп до определени функционалности и права, в зависимост от своите законоустановени функции.

ЦАИС ЕОП ще събере в себе си цялата информация за процеса на възлагане – от планиране на нуждите, до подписване и управление на договорите и рамковите споразумения. Предвижда се системата да служи както на класическите, така и на секторните възложители.

След развитие на електронното правителство в България системата ще стане част от държавния хибриден частен облак и РОП ще бъде един от важните първични регистри на данни в държавната администрация. Ще

бъде реализиран интерфейс с Търговския регистър и ще се обменят данни с редица други важни регистри с цел улесняване на потребителите и спазване на принципа, според който информацията се въвежда еднократно и се съхранява на едно място, а се използва, където е нужно, като се обменя по служебен път.

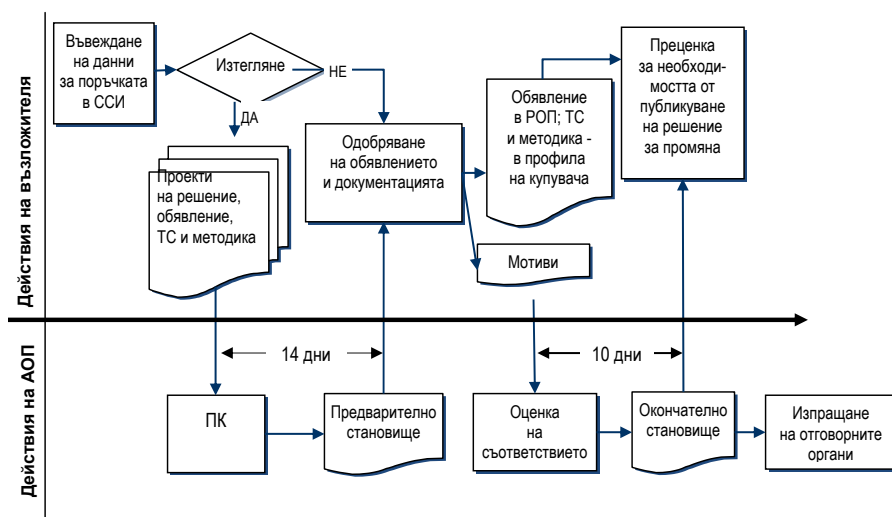
Нови моменти при контрола върху обществените поръчки

Новите моменти в областта на контрола се отнасят най-общо до разширяване обхвата на предварителния контрол, който се осъществява от АОП. Целта е превенция на пропуски и грешки на най-ранен етап от процеса на възлагане. Всички видове предварителен контрол се извършват с електронен обмен на документи и с утвърдени образци за проверка и образци за становища.

Новият закон предвижда Агенцията да осъществява следните четири вида предварителен контрол:

- ❖ Контрол чрез случаен избор (в сила от 1 септември 2016 г.):

До голяма степен този вид контрол прилича на осъществявания по отменения закон двуетапен контрол на процедури за възлагане на поръчки с европейско финансиране, но има и някои съществени разлики: 1) по отношение начина на избор на проверявани процедури – тук е чрез случаен избор; и 2) от гледна точка на документите – проверяват се и техническите спецификации.



Фигура 4. Ред за осъществяване на контрол върху публични процедури

Процедурите, които се проверяват, се определят чрез случаен избор съгласно методика, която отчита нивото на риск. Във връзка с определянето на приоритети при рисковете и техниките на контролиране на риска виж Димов (2015). Избира се измежду всички процедури, които подлежат на публикуване в РОП (вкл. националните), с изключение на поръчките в областта на отбраната.

Проверяват се поставените от възложителя основни условия за участие в процедурата и за изпълнение на поръчката по отношение спазване изискванията на ЗОП.

Документи – предмет на контрол, са, както следва:

- **На първи етап:** проект на решение за откриване на процедурата, обявление, проект на техническа спецификация, проект на методика за оценка на офертите (когато критерий за възлагане не е най-ниска цена) и проект на покана за потвърждаване на интерес – когато е използвано предварително обявление.
- **На втори етап:** същинските документи.

Като правило този вид контрол се реализира на два етапа – преди и след откриване на процедурата. Изключение правят процедурите, при които срокът за получаване на заявления за участие или оферти е съкратен – при публикуване на обявление за допълнителна информация или случаите на спешно възлагане.

За да бъде избрана процедурата за контрол, възложителите изпращат данни за нея чрез специално разработен софтуер (Система за случаен избор), достъпен през Портала за обществени поръчки, най-малко 3 дни преди планираното откриване. Всеки работен ден Системата изтегля процедурите, които ще се проверяват. Всяка въведена процедура се включва в контролната извадка от процедури, измежду които се тегли жребий последователно три работни дни. Избраните процедури се обявяват на портала.

За извършване на контрола възложителите изпращат проектите на документи в 3-дневен срок. АОП изготвя предварително становище в 14-дневен срок с констатации за несъответствия с изискванията на закона и препоръки за тяхното отстраняване.

След откриване на процедурата се извършва отново проверка на публикуваното обявление и решение в РОП и на методиката и техническите спецификации, които са на профила на купувача и на възложителя. АОП изготвя окончателно становище в 10-дневен срок, което се изпраща на възложителя. Целият обмен на информация между възложителя и АОП се извършва с електронни средства.

По отношение на някои проверени процедури изпълнителният директор на АОП може да определи наблюдатели. Възможността се прилага, кога-

то при осъществяване на контрола е оценено, че рискът от допускане на грешки и нарушения при нейното провеждане е съществен. Наблюдателите могат да присъстват на заседанията на комисията, имат свободен достъп до всички документи, свързани с провеждане на процедурата; длъжни са да пазят в тайна цялата информация в тази връзка. След приключване работата на комисията изготвят становище по нейния доклад, което се изпраща на възложителя.

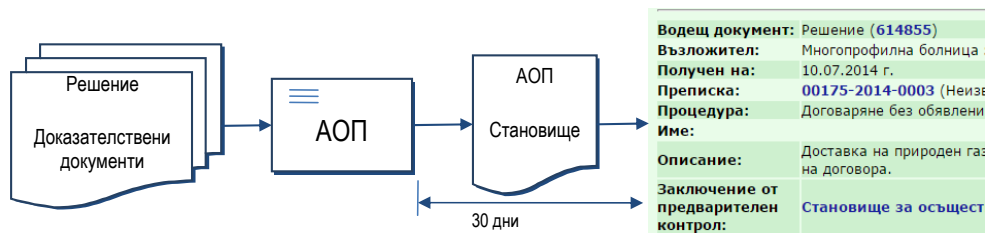
❖ Контрол върху някои процедури на договаряне (в сила от 15 април 2016 г.):

Проверяват се процедури на договаряне, открити на изрично посочени в закона основания (чл. 79, ал. 1, т. 3, 4, 6, 9 и 10 и чл. 182, ал. 1, т. 1, 4 и 5), както от публични, така и от секторни възложители (това е най съществена-та разлика спрямо действащия контрол).

Освен това процедурите са на стойност:

- равни или по-високи от:
 - 5 000 000 лв. за строителство и
 - европейския праг за доставки и услуги (264 033 лв. за публични възложители, 500 000 лв. за услуги по приложение № 2 при публични; 408 762 лв. за доставки, извън приложение № 3 при възложители в областта на отбраната; 817 524 лв. при секторни възложители, съответно 1 000 000 лв. за услуги по приложение № 2 при секторни възложители).
- под посочените прагове, определени (изтеглени) на случаен принцип чрез Системата за случаен избор, които влизат в обхвата на контрола по т. 1.

Документите, подлежащи на контрол, включват решението за откриване на процедурата и мотивите към него, както и доказателства за наличието на обстоятелства за прилагане на процедурата, на които възложителят се позовава.



Фигура 5. Ред за осъществяване на контрол върху процедури на договаряне без обявление

Контролът се провежда след публикуване на решението за откриване на процедурата в РОП чрез Редактора на форми. Доказателствата се изпращат по електронна поща с електронен подпис. Агенцията проверява съответствието на избраното от възложителя правно основание с мотивите в решението и изпратените доказателства. АОП издава становище в 30-дневен срок от изпращане на доказателствата. Становището се публикува в РОП.

В случай на възлагане на поръчката АОП уведомява органите за последващ контрол, когато е установила, че прилагането на процедурата е незаконосъобразно.

❖ Контрол върху някои изключения от приложното поле на закона (в сила от 15 април 2016 г.):

Това е изцяло нов вид контрол, който се осъществява при едновременното наличие на следните две предпоставки: прилагане на изключенията по чл. 14, ал. 1, т. 5-8 от ЗОП (всички видове вътрешно "in house" възлагане и съвместното възлагане, т.е. договори между публични възложители) и стойността на договора да е над праговете по чл. 20, ал. 1, т. 1-3 от ЗОП (5 000 000 лв. за строителство и европейския праг за доставки и услуги – 264 033 лв. за публични възложители; 500 000 лв. за услуги по приложение № 2 при публични възложители; 408 762 лв. за доставки, извън приложение № 3 при възложители в областта на отбраната; 817 524 лв. – при публични възложители със секторна дейност, съответно 1 000 000 лв. за услуги по приложение № 2).

В закона е въведено допълнително изискване стойността на договорите да се определя съгласно методика, която е приложение към правилника за прилагането му. Нормативната регулация на цената създава гаранции за предотвратяване на злоупотреби при нейното формиране.

Документите, които се проверяват, са проект на Обявление за възлагане на поръчка, заедно с мотиви, както и доказателства за наличието на обстоятелства, на които възложителят се позовава.

Контролът се извършва преди сключване на договора. Проверява се съответствието на избраното от възложителя правно основание с изпратените мотиви и доказателства. АОП издава становище в 30-дневен срок от получаване на проекта на обявление. Становището се изпраща по ел. поща с ел. подпис на възложителя.

В случай на сключване на договор АОП уведомява органите за последващ контрол, когато е установила, че прилагането на изключението е незаконосъобразно.

❖ Контрол върху някои изменения на договори за обществени поръчки (в сила от 15 април 2016 г.):

Това също е изцяло нов вид контрол, макар да има голямо сходство с контрола върху процедури на договаряне без обявление, на основание чл. 90, ал. 1, т. 8 от ЗОП (отм.). Разликите са: 1) по отношение на предмета – прилага се и при доставки; 2) по отношение на вида възложител – проверяват се и секторните възложители; 3) по отношение на проверяваните документи – този контрол обхваща обявление за изменение на договор; 4) по отношение на момента на проверката – контролът е върху проекти на документи, макар да включва и проверка на публикувано обявление; 5) по отношение на начина на получаване на документите – документите се получават по електронна поща, а на втория етап – от РОП; 6) по отношение на оповестяването на резултата – от възложителя на профила на купувача.

Контролът върху някои изменения на договори за обществени поръчки се състои в извършване на проверка относно наличието на предпоставки за изменение на договор за обществена поръчка на основание чл. 116, ал. 1, т. 2 от ЗОП (възлагане на допълнителни доставки, услуги и строителство по време на изпълнението поради възникнали непредвидени обстоятелства), когато договорът е на стойност равна или по-висока от праговете по чл. 20, ал. 1, т. 1-3 от ЗОП.

Документите, подлежащи на контрол, са проект на Обявление за изменение на договор, мотиви за прилагане на основанието и доказателства за изпълнение на изискванията на закона.

Контролът се извършва преди подписване на анекс. Агенцията издава становище в 30-дневен срок от получаване на документите, като цялата кореспонденция между възложителя и АОП е по електронна поща.

В случай на сключване на анекс АОП уведомява органите за последващ контрол, когато е установила, че изменението на договора на това основание е незаконосъобразно.

Важно е да отбележим, че всички видове предварителен контрол, осъществявани от АОП, се реализират чрез електронни средства. Изразените становища са публични и достъпни за всички заинтересовани потребители. В тази връзка виж Димов (2012).

За унифициране на практиките по осъществяване на контролната дейност в областта на обществените поръчки в новия закон е предвидено също да се създаде постоянно действащ Методически съвет с участието на Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и Агенцията за държавна финансова инспекция. Целта е да се преодолее практиката отделните контролни органи да изразяват различни становища по едни и същи разпоредби на законодателството.

Стимулиране на участието на малките и средните предприятия във възлагателния процес

Приетият през 2016 г. ЗОП цели насърчаване на участието на МСП в процедурите за обществени поръчки, като това следва да се постигне не само чрез използването на ЕЕДОП в процедурите за възлагане, но и чрез прилагането на редица други правила и механизми, включително:

- предвидените в закона изисквания към възложителите да разделят поръчките на обособени позиции;
- установените ограничения във връзка с изискванията относно финансовото състояние на участниците/кандидатите;
- отпадането на гаранциите за участие в процедурите и наличието на по-голямата гъвкавост по отношение на гаранциите за изпълнение на договорите;
- насърчаването на иновациите;
- въведената възможност за директни плащания от възложителя към подизпълнителите – в определени случаи, и др.

Електронното възлагане на обществените поръчки и редуцирането на административната тежест (вкл. по-ниските административни разходи за всички страни, участващи във възлагателния процес), както и допълнителната гъвкавост и оптимизация на процедурите за възлагане също са насочени към подобряване на бизнес средата, особено що се отнася до МСП.

Бъдещи перспективи

Изключителната важност на закона, който урежда обществените поръчки, е обусловена от факта, че чрез него се установяват правилата за реализиране на хоризонтална държавна политика, засягаща на практика всяка държавна и общинска администрация, както и множество други организации от публичния сектор. ЗОП оказва съществено влияние и върху дейността на компаниите, опериращи в секторите на енергетиката, водоснабдяването и публичния транспорт, които третира като възложители. Като цяло законът е определящ за комплексната икономическа среда в страната, тъй като чрез него се регулира движението на съществена част от публичните финанси по направлението възложители-изпълнители на обществени поръчки.

При разработването и приемането на новия ЗОП са отчетени интересите не само на възложителите, но и на бизнеса, като очакванията са този закон да допринесе за въвеждане на нов по-гъвкав подход при възлагането на поръчките, характеризиращ се със силен акцент върху централизирането и електронизацията на процеса.

Следва да се отбележи, че понастоящем тече подготовката на процедурата за възлагане на обществена поръчка във връзка с единната национална електронна уеб-базирана платформа за обществени поръчки в страната. Същата трябва да започне да функционира след 1 юли 2017 г.

По отношение на централизираното възлагане с ПМС № 385 от 30 декември 2015 г. са регламентирани дейността, функциите и обхвата на ЦООП-МФ, като е разширен кръгът на ползвателите на сключените от този орган рамкови споразумения (освен всички министерства, се добавени 66 нови субекти – държавни и изпълнителни агенции и комисии), както и обхватът на стоките и услугите, които могат да бъдат възлагани.

Както бе посочено по-горе, предстои да започне и централизирано възлагане на обществени поръчки в сектор "Здравеопазване" чрез софтуера, създаден за нуждите на ЦООП-МЗдр. В момента тече процес на регистрация на всички болнични заведения, диспансери и други като ползватели на системата. На първия етап ЦООП-МЗдр. ще се използва само за доставка на лекарства, включени в Позитивния лекарствен списък, одобрен от Националния съвет по цени и реимбурсиране (около 5000 позиции), като се очаква да бъде използван от около 160 болници и от около 230 търговци на едро. На следващ етап ще бъдат включени и медицински изделия (около 15 000 позиции).

Същевременно, във връзка със създаването на ЦОП за нуждите на общините, са предприети редица действия от страна на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), включително изготвяне на концепция за изграждане на такъв орган и прието от Общото събрание на сдружението решение относно неговото създаване. Очаква се ЦОП към НСОРБ да започне да осъществява своята дейност през 2017 г.

За да се гарантира правилното тълкуване и ефективното прилагане на новата нормативна уредба относно обществените поръчки, предстои да бъдат осъществени и множество други дейности, включително разработване на практическо ръководство относно възлагането на обществени поръчки в контекста на новото законодателство, изработване на стандартизирани документи, улесняващи възложителите при провеждане на процедурите за възлагане и др.

За унифициране на контролната дейност по закона е създаден постоянно действащ методически съвет с участието на АОП, АДФИ и Сметната палата, като предстои да бъдат утвърдени правилата за неговата работа.

Освен това, с оглед на съдържащите се в ЗОП разпоредби относно вътрешните механизми за контрол при възложителите, до 31 декември 2016 г. всеки публичен възложител с годишен бюджет над 20 млн. лв. и определен средногодишен брой на проведените процедури за обществени поръчки

(над 20) е длъжен да изгради вътрешно специализирано звено, отговорно за управлението на цикъла на обществените поръчки.

Като цяло, чрез новия закон се създават редица предпоставки за намаляване на административната тежест. А като примери в това отношение могат да бъдат посочени следните няколко момента:

- Предвидено е разширено използване на електронни средства за комуникация при процедурите за възлагане;
- Заложена е електронизация на подлежащите на типизация процеси, свързани с възлагането на обществени поръчки.

С приемането и прилагането на новия закон и свързаните с него подзаконови актове, уреждащи възлагането на обществени поръчки на национално ниво, се очаква да се постигнат няколко важни цели. Най-общо те се свеждат до:

- Наличие на кодифицирано, устойчиво и опростено национално законодателство относно обществените поръчки, което е хармонизирано с правото на ЕС;
- Изпълнение на поетите ангажименти по Споразумението за партньорство с ЕС в частта, третираща обществените поръчки;
- Създаване на условия за облекчаване, ускоряване и цялостно оптимизиране на възлагателния процес;
- Намаляване на административната тежест за участниците/кандидатите в процедурите за възлагане и по-широко участие на МСП в обществените поръчки;
- Разширяване на използването на електронни средства за комуникация и в следствие на това – подобряване на административната ефективност и повишаване на публичността и отчетността при възлагането на обществени поръчки;
- Засилване на централизираното възлагане на поръчки в страната;
- Осигуряване на условия за по-гъвкаво управление на сключените рамкови споразумения и договори за обществени поръчки;
- Намаляване на корупционния риск и злоупотребите с публични средства при възлагане на обществени поръчки;
- Оптимизиране на работата на държавните органи и институции с правомощия в областта на методологията, преразглеждането и контрола на обществените поръчки.

Бъдещото прилагане на законодателството в разглежданата област ще покаже доколко са постигнати поставените цели при подготовката му. Конкретни изследвания и анализи в това отношение могат да се направят след определен период на прилагане.

ЦИТИРАНИ ИЗТОЧНИЦИ:

"Акт за Единния пазар – Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието" COM(2011)206.

("Akt za Edinnia pazar – Dvanadeset losta za nasarchavane na rastezha i ukrepane na doverieto" COM(2011)206)

Димов, О., 2012. Публичност и прозрачност – постоянна тенденция в контрола. Юбилейна международна научна конференция, посветена на 60-годишнината от основаването на Финансово-счетоводния факултет на УНСС, на тема: "Криза и икономически растеж", УНСС, ФСФ.

(Dimov, O., 2012. Publichnost i prozrachnost – postoyanna tendentsia v kontrola. Yubileyna mezhdunarodna nauchna konferentsia, posvetena na 60-godishninata ot osnovavaneto na Finansovo-schetovodnia fakultet na UNSS, na tema: "Krizha i ikonomicheski rastezh", UNSS, FSF)

Димов, О., 2015. Нов подход в контрола. Икономиката на България и Европейския съюз – съвременни предизвикателства и подходи за решения. УНСС, ФСФ, с. 362-366.

(Dimov, O., 2015. Nov podhod v kontrola. Ikonomikata na Bulgaria i Evropeyskia sayuz – savremenni predizvikatelstva i podhodi za reshenia. UNSS, FSF, s. 362-366.

Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО.

(Direktiva 2014/24/ES na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 26 fevruari 2014 godina za obshtestvenite porachki i za otmyana na Direktiva 2004/18/EO)

Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО.

(Direktiva 2014/25/ES na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 26 fevruari 2014 godina odnosno vazlaganeto na porachki ot vazlozhiteli, izvarshvashti deynost v sektorite na vodosnabdyavaneto, energetikata, transporta i poshtenskite uslugi i za otmyana na Direktiva 2004/17/EO)

"Европа 2020" – стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж".

("Evropa 2020" – strategiya za inteligenten, ustoychiv i priobshtavasht rastezh")

Закон за обществените поръчки, обн. ДВ. бр. 17, от 06.03.2015 г.

(Zakon za obshtestvenite porachki, obn. DV. br. 17, ot 06.03.2015 g.)

Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г.

(Natsionalna strategia za razvitie na sektora obshtestveni porachki v Bulgaria za perioda 2014-2020 g.)

Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г.

(Sporazumenie za partnyorstvo na Republika Bulgaria, ochertavashto pomoshtta ot evropeyskite strukturni i investitsionni fondove za perioda 2014-2020 g.)

РЕФОРМАТА В СЕКТОРА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ – НОВО НАЧАЛО, НОВИ ВЪЗМОЖНОСТИ

Резюме:

С приетите от Европейския съюз през 2014 г. директиви относно възлагането на обществени поръчки от т.нар. "класически" и "секторни" възложители бе осъществена реформа на общностното законодателство в тази област с цел модернизиране и опростяване на правилата и цялостна оптимизация на възлагателния процес. За България, като държава членка, това породило редица нови ангажменти, вкл. необходимостта от приемане на изцяло нов рамков Закон за обществените поръчки и на подзаконовите актове, свързани с неговото прилагане, както и постепенно въвеждане на електронните обществени поръчки.

Същевременно, в съответствие със заложените цели в приетите от правителството стратегически документи относно развитието на този сектор през следващите няколко години, на национално ниво бяха предприети и други значими мерки, вкл.: промени в съществуващата институционална система, насочени към укрепване на административния капацитет и оптимизиране на дейността на държавните органи и институции с правомощия в областта на методологията, преразглеждането и контрола на обществените поръчки; планиране и провеждане на обучения за различни целеви групи (и най-вече възложителите); разработване на ръководства, методически насоки и указания във връзка с идентифицирани проблеми при прилагане на правната уредба в областта на обществените поръчки, както и подготовка на процеса по изготвяне и публикуване на стандартизирани изисквания и документи, свързани с най-често възлаганите поръчки; засилване на централизираното възлагане на поръчки в страната и др.

Тъй като чрез Закона за обществените поръчки се регулира движението на съществена част от публичните финанси, а също и на средства, свързани с осъществяването на определени дейности в областта на енергетиката, водоснабдяването и транспорта, въвеждането на новата нормативна уредба има определящо значение за цялата икономическа среда в страната. Предвид кумулативния размер на разходваните по този начин финансови средства, обществените поръчки оказват влияние както върху поведението на отделните стопански субекти, така и върху развитието на цели икономически сектори, а прилагането на политики, свързани с постигане на различни социални, индустриални или екологични цели при възлагането им, би могло да съдейства и за гарантиране на общо устойчиво развитие. Това определя изключителната обществена значимост на въпросите, засягащи промените в правната регламентация на отношенията, които възникват и се осъществяват в рамките на възлагателния процес.

Ключови думи: Закон за обществените поръчки, електронно възлагане, публични средства.

JEL: E6, E62, H5.

THE REFORM OF PUBLIC PROCUREMENT SECTOR IN BULGARIA – A NEW BEGINNING, NEW POSSIBILITIES

Abstract:

With the adopted by the European Union in 2014 Directives on awarding of public procurement by the so called "classical" and "sectoral" contracting authorities, it was implemented a reform of the community legislation in this field, aiming modernization and simplification of the rules and overall optimization of the awarding process. For Bulgaria, as a Member-State, this caused a number of new engagements, including the necessity of adoption of an entirely new frame Public Procurement Law and of secondary legislation acts, connected with its implementation, as well as gradually introduction of e-procurement.

At the same time, in accordance with the assigned objectives in the adopted by the Government strategic documents for the development of this sector in the next few years, on national level other substantial measures took place, including: changes in the existing institutional system, aimed at strengthening of the administrative capacity and optimizing of the work of the state authorities and institutions with powers in the field of methodology, re-viewing and control of public procurement; planning and conducting of trainings for different targeted groups (and mostly the contracting authorities); developing of guidances, methodological guidelines and indications in connection with identified problems during implementation of the legislation in the public procurement field, as well as preparation of the process for development and publishing of standardized requirements and documents, connected with most frequently awarded public procurements; strengthening of the centralized public procurement awarding in the country etc.

Because of the fact that through the Public Procurement Law is regulated the movement of substantial part of the public finances, and also of funds, connected with the implementation of specific activities in the field of energy, water supply and transportation, the introduction of the new legislation has a determining importance for the whole economic environment in the country. Given the cumulative amount of the spent in this way funds, the public procurements influence the behavior of individual economic subjects, as well as the development of whole economic sectors, and the implementation of policies, connected with achieving different social, industrial and ecological aims in their awarding, could assist also the ensuring of sustainable development. This defines the exceptional public importance of the issues, concerning the changes in the legal regulation of the relations that arise and are implemented within the procurement process.

Key words: Public Procurement Law, e-procurement, public resources.

JEL: E6, E62, H5.